



ОБЩЕСТВЕННЫЙ  
БОЛОНСКИЙ  
КОМИТЕТ

# ВТОРОЙ ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ

ЯНВАРЬ-МАЙ 2016

Подготовлен Общественным Болонским комитетом (Беларусь) и Ad hoc комиссией Белорусской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства

*15 мая 2016 г. исполнился год со дня вступления Беларуси в ЕПВО и начала имплементации Дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси.*

*Общественным Болонским комитетом и Ad hoc комиссией Беларускай нацыянальнай платформы Форума грамадзянскага общества Восточного партнерства подготовлен второй отчет об имплементации Дорожной карты за период с января по май 2016 г.*

*Как и прежде, главным препятствием как для оценки процесса имплементации Дорожной карты, так и для включения основных стейкхолдеров в процесс реформирования высшей школы остаются отсутствие ясной законодательной базы выполнения обязательств белорусской стороны по реализации Дорожной карты и нетранспарентность процесса формирования такого законодательства.*

*Законодательной основой имплементации Дорожной карты в январском отчете Министерства образования для AG2 были названы:*

- *приказ Министерства образования № 628 от 30.07.2015 «О принятии мер по внедрению в национальную систему образования инструментов Европейского пространства высшего образования на период 2015-2018 г.»;*
- *государственные программы развития образования;*
- *Кодекс об образовании Республики Беларусь.*

### ***Кодекс об образовании***

Наибольший интерес для общественности представляют поправки в Кодекс об образовании.

Предложения по изменению и дополнению Кодекса об образовании, отражающие обязательства по имплементации Дорожной карты, должны были поступить в Национальное собрание в декабре 2015 г.

Информации о содержании и сроках рассмотрения поправок в Кодекс об образовании невозможно было получить до 1 апреля 2016 г.

Из ответа № 20 03/70 на наш запрос в Постоянную комиссию по образованию, культуре и науке Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь следовало, что на 11 марта 2016 г. в комиссии не располагали информацией ни о содержании, ни о сроках рассмотрения изменений и дополнений в Кодекс об образовании.

После совещания у президента Лукашенко 1 апреля 2016 г. министр образования Журавков сделал [заявление](#), из которого следовало, что проект изменений в Кодекс об образовании возвращен на доработку.

По неофициальной информации, попытка включить в Кодекс об образовании ряд положений, связанных с развитием национальной рамки квалификаций (НРК), была заблокирована из-за наличия противоречий со смежным законодательством, в частности, с Кодексом о труде, и несогласованностью предложений Министерства образования с другими министерствами.

Вместе с тем, тревогу за судьбу реформ в системе высшего образования вызывают неоднократные

заявления президента Лукашенко и сотрудников его администрации о ненужности реформ в образовании и опасности, которые несет копирование западного опыта для сложившейся системы высшего образования. В частности, президент Лукашенко [заявил](#): *«Не следует бездумно копировать западную систему образования. Об этом предупреждены и вице-премьер нашего Правительства на недавнем совещании у Президента, и новый министр образования. В этой системе наряду с плюсами есть и минусы, которые надо отсеивать. Я имею в виду Болонский процесс»*.

Пока трудно судить, насколько подобные высказывания способны вернуть нашу высшую школу к изоляционистской политике 2004-2009 гг., но они, очевидно, способны парализовать на какое-то время реформаторские планы Министерства образования и академического сообщества в части обновления образовательного законодательства.

### ***Государственная программа “Образование и молодежная политика “на 2016-2020гг***

В настоящее время публично доступна государственная программа «Образование и молодежная политика на 2016-2020гг.», утвержденная правительством 28 марта 2016. К сожалению, приложения к этой программе отсутствуют в открытом доступе, поэтому трудно оценить ее в деталях.

Анализ этой госпрограммы с точки зрения имплементации Дорожной карты показывает, что в ней нашли отражение некоторые требования Дорожной карты реформирования высшего образования Беларуси.

Так, в целях повышения конкурентоспособности системы высшего образования Республики Беларусь на мировом рынке образовательных услуг планируется имплементация в высшем образовании Республики Беларусь международных и европейских подходов.

Это касается:

- разработки интегральных индикаторов развития национальной системы высшего образования, согласованных с аналогичными индикаторами в системах высшего образования других стран (в том числе устанавливающих повышение позиций белорусских учреждений высшего образования в мировых образовательных рейтингах), проведения сравнительного мониторингового исследования и публикации доклада о состоянии высшего образования Республики Беларусь;
- разработки новой системы классификации высшего образования на основе Международной стандартной классификации образования;
- увеличения доли студентов второго цикла;
- активизации обмена студентами и преподавателями на международном уровне;
- развития социального измерения высшего образования в плане увеличения доли студентов, обучающихся за счет государственного бюджета при общем снижении числа студентов, и совершенствования системы стипендиального обеспечения и системы оплаты труда профессорско-преподавательского состава;



- некоторого расширения институциональной автономии вузов, в частности, за счет отмены жёсткой государственной регламентации содержания и форм образовательного процесса;
- некоторой демократизации управления высшим образованием за счет увеличения численности молодых людей, вовлеченных в деятельность по развитию молодежного самоуправления (парламенты, студенческие и молодежные советы, советы молодых ученых и другое).

Вместе с тем:

- в отношении структурных реформ нет ясных указаний на какой-либо план разработки НРК. В госпрограмме содержится только одно упоминание о том, что *«В целях повышения эффективности взаимодействия между рынком труда и системой образования требует решения с учетом мирового опыта вопрос о системном внедрении национальной рамки квалификаций в стране»*;
- в тексте документа нет никакого указания на то, что задача повышения качества подготовки специалистов, эффективности практикоориентированной подготовки и углубление связей с организациями–заказчиками кадров будет решаться с помощью такого инструмента, как НРК. Более того, целевыми показателями выполнения этой задачи названы традиционные показатели, которые не отсылают к профессиональным стандартам или другим элементам НРК.

Таким образом, нет оснований полагать, что разработка и использование НРК в ближайшие пять лет будет важным направлением структурной реформы высшего образования Беларуси.

Из текста госпрограммы не следует, что в ближайшие пять лет будет выполнено обязательство по введению трёхуровневой системы в соответствии с согласованной болонской моделью. В госпрограмме по-прежнему третий цикл вынесен за рамки высшего образования, а архитектура высшего образования ограничивается двумя циклами.

### ***Распределение***

Госпрограмма не содержит указаний на намерение выполнить положение Дорожной карты об ограничении практики принудительного распределения на работу студентов, обучающихся за счет бюджета.

Целевым показателем выполнения задачи *«совершенствование системы планирования и оптимизация структуры подготовки специалистов с высшим образованием»* называется *«доля трудоустроенных выпускников из общей численности выпускников, подлежащих распределению»*. Таким образом, не только сохраняется подход, противоречащий требованиям Дорожной карты, консервирующий практику распределения, но и закрепляется дискриминационная норма, исключая трудоустройство большей части выпускников, обучавшихся за свой счет, из числа показателей качества подготовки кадров в системе высшего образования. Учитывая, что две трети студентов вузов Беларуси в настоящее время обучаются за свой счет, такая методология оценки качества не может рассматриваться ни как релевантная запросам рынка труда, ни как социально ответственная.

Система распределения сегодня вошла в острое противоречие с ситуацией на рынке труда, однако в [выступлениях президента Лукашенко](#) содержится прямое указание сохранить ее любой ценой.

В условиях, когда на рынке труда дефицит кадров сменился дефицитом рабочих мест, сохранение существующей системы распределения возможно только ценой приписок и искажения отчетности. Кадровые агентства констатируют резкое снижения спроса на выпускников вузов на рынке труда. Так, по данным портала [tut.by](http://tut.by), на 1 вакансию приходится 92 резюме, а по мнению бизнеса лишь [8% выпускников отвечают требованиям работодателей](#).

Под давлением властей ректоры и деканы вузов вынуждены компенсировать недостаток заявок на выпускников принуждением студентов, обучающихся за счет бюджета, предоставлять даже фиктивные заявки от работодателей для того, чтобы обеспечить благополучную статистику. В некоторых вузах, по данным [мониторинга Братства организаторов студенческого самоуправления \(БОСС\)](#), доходит до угроз студентам, не представивших такие заявки, востребовать с них стоимость их обучения в вузе через суд.

Вместо того, чтобы разрабатывать программу защиты выпускников от безработицы, используя опыт европейских стран, в Беларуси пытаются возложить ответственность за провал системы распределения на студентов.

Беларусь нуждается в разработке стратегии занятости для молодежи и комплексной программы повышения уровня трудоустраиваемости выпускников вузов за счет усиления связи высшего образования с рынком труда, поощрение создания рабочих мест для молодежи и найма выпускников, переподготовки, тренингов, стажировок, квотирования рабочих мест для выпускников вузов и др.

### ***Академическая мобильность***

В государственной программе «Образование и молодежная политика» на 2016-2020 годы уделено определенное внимание развитию академической мобильности преподавателей и студентов. В ней отмечено, что *«стажировки преподавателей и приглашение для чтения лекций известных в своей области специалистов из-за рубежа создают предпосылки для улучшения качества преподавания»*. Масштаб академической мобильности преподавателей («численность преподавателей учреждений высшего образования (далее – УВО), прошедших стажировку за рубежом») рассматривается в качестве одного из трех критериев выполнения задачи повышения качества подготовки специалистов с высшим образованием. В целях *«повышения конкурентоспособности высшего образования в мировом образовательном пространстве»* предусмотрены, в частности, развитие *«кооперации УВО Беларуси с УВО дальнего и ближнего зарубежья в части реализации образовательных программ»* и *«активизация обмена студентами и преподавателями как на республиканском, так и на международном уровнях»*. Вместе с тем, программа не содержит информации о том, каким образом эти положения будут реализовываться на практике. В частности, в ней отсутствуют какие-либо упоминания об обязательствах по развитию академической мобильности, принятых в связи с Дорожной картой. А именно: отсутствует представление о выработке отдельного плана обеспечения, развития и диверсификации академической мобильности, включая мероприятия законодательного характера, направленные на упрощение процедуры оформления выезда за рубеж преподавателей и студентов. Таким образом, можно констатировать, что государственная программа

«Образование и молодежная политика» на 2016 – 2020 годы не ориентирована на выполнение положений Дорожной карты по проведению Беларусью реформы системы высшего образования.

Выездная долгосрочная студенческая мобильность (в белорусской официальной терминологии – «экспорт образовательных услуг») традиционно является приоритетом программ развития высшей школы Беларуси. В отношении к ней с наибольшей очевидностью проявляется экономическое понимание интернационализации университетского образования белорусским политическим классом – в то время как от руководителей вузов требуется постоянное увеличение численности иностранных студентов, на пути выездной мобильности белорусской молодежи выстроены барьеры, не только выходящие за пределы академического понимания вопроса, но и созданные ведомствами, не имеющими непосредственного отношения к системе образования. Так, рекламная деятельность зарубежных учебных учреждений регламентируется Законом Республики Беларусь о противодействии торговле людьми (07.01.2012), разработчиком которого является Министерство внутренних дел. Более того, Министерство образования не имеет права даже на толкование норм этого правового акта. Согласно статье 16.5, не санкционированная Министерством образования и Министерством внутренних дел реклама зарубежных учебных программ преследуется по закону. Исключений нет даже для вузов Российской Федерации: известен случай, когда на сотрудника белорусской школы было наложено административное взыскание за не согласованный с руководством допуск на встречу с учащимися представителей российского государственного вуза.

Другой пример – положение, требующее разрешения министра образования для выезда студентов или преподавателей за рубеж сроком более чем на 10 дней. Оно утверждено постановлением Совета министров Республики Беларусь (№254, 23.03.2012), и процедура, зафиксированная в нем, обязательна не только для системы образования, а для всех государственных учреждений. В свою очередь постановление Совета министров было принято для исполнения соответствующего декрета Президента РБ от 27.12.2011 г. Очевидно, что в данном случае Министерство образования не имеет возможности самостоятельно изменить законодательство и, соответственно, выполнить положение Дорожной карты об упрощении процедуры выезда за рубеж преподавателей и студентов.

### *Академические ценности*

Некоторое запланированное в государственной программе расширение академической автономии университетов не сопровождается увеличением их организационной, финансовой или кадровой самостоятельности, что не соответствует [Recommendation CM/Rec\(2012\)7](#), имплементация которых обещана Министерством образования.

Увеличение числа студентов, вовлечённых в органы студенческого самоуправления, предусмотренных государственной программой, не приведет к реальному расширению их участия в управлении университетами без ограничения административного произвола и реального перераспределения полномочий в пользу коллегиальных органов управления. Однако это положение **Recommendation CM/Rec(2012)7** не находит никакого отражения в государственной программе.

Текст государственной программы не свидетельствует о готовности государственных органов перейти от директивного навязывания своих решений к диалогу и равноправному партнерству с учреждениями высшего образования.

Нет никаких свидетельств того, что в каких-либо белорусских законодательных или нормативных документах имплементированы или планируются быть имплементированы какие-либо положения **Recommendation CM/Rec(2012)7**.

Потребность в скорейшей имплементации **Recommendation CM/Rec(2012)7** связана с продолжающимися грубыми нарушениями академической свободы и существенными ограничениями институциональной автономии.

Угрозу академической свободе несет усиление цензуры. 2 марта официальное информационное агентство БелТА сообщило о том, что [Министерство информации вынесло письменное предупреждение владельцу популярного информационного ресурса nn.by](#) («Наша Ніва») за публикацию статьи эксперта [Европейской исследовательской ассоциации «Oikonomos» \(Литва\)](#) Сергея Лебедского «В Беларуси — красный уровень демографической опасности: ежегодно «вымирает» райцентр». Основанием для предупреждения явилось то, что по мнению Министерства информации, выводы статьи противоречат данным Национального статистического комитета. Как и случае с запретом книги Виталия Силицкого «Долгая дорога от тирании» в конце 2015 г., репрессии против издателей обусловлены тем, что авторы публикаций работали или работают в исследовательских центрах, которые были созданы в соседних странах в ответ на академические репрессии в Беларуси. В настоящее время наиболее авторитетные белорусские независимые научные центры зарегистрированы в Литве или Польше. Не имея возможности наказать непосредственно белорусского автора, власти направляют репрессии против белорусских ресурсов, публикующих тексты независимых исследователей.

В вузах Беларуси создана атмосфера страха наказания за участие в независимых студенческих организациях. В такой атмосфере стала возможна [кампания дискредитации](#) независимых студенческих организаций как запрещенных и антигосударственных.

В частности, информация о нежелательности участия студентов в деятельности «[несанкционированных молодежных организаций](#)» была [опубликована](#) на странице «ВКонтакте» заместителя председателя по информационно-идеологической работе Координационного совета студенческого самоуправления Белорусского государственного медицинского университета Виктора Серого. Эта информация тиражировалась и в других вузах. Хотя официально никто не взял на себя ответственность за эту информацию, никто из официальных лиц и не дистанцировался от нее. Реальность угрозы наказания за участие в деятельности независимых студенческих организаций не вызывает сомнения у 90% студентов, участвовавших в [онлайн опросе](#).

Наличие такой атмосферы страха в белорусских вузах указывает на то, что белорусские власти грубо игнорируют обязанность государства обеспечивать свободу от страха наказания за действия, гарантированные фундаментальными академическими свободами (**п.5 Recommendation CM/Rec(2012)7**).

### ***Информация об имплементации Дорожной карты на ресурсах системы высшего образования***

Несмотря на то, что в Дорожной карте явным образом не упоминается необходимость создания соответствующих Интернет-ресурсов, Министерство образования взяло на себя обязательство создать веб-сайт об имплементации инструментов ЕПВО в национальную систему высшего

образования. Кроме того, в сентябре 2015 года министерство предписало вузам создать на сайтах разделы, посвященные их участию в реализации инструментов ЕПВО.

В отличие от непубличных процессов подготовки реформы законодательства о высшем образовании, получить информацию о том, насколько полно было выполнено это распоряжение, можно из общедоступных источников. Общественный Болонский комитет провел [мониторинг сайтов белорусских вузов](#) для оценки количества и качества предоставляемой посетителям этих сайтов информации об участии вузов в реализации инструментов ЕПВО.

На момент проведения мониторинга (до 1 мая 2016) информация об имплементации Дорожной карты отсутствовала даже на странице сайта Республиканского института высшей школы (РИВШ) [Belarus & European Higher Education Area](#), считающейся основным информационным ресурсом о внедрении инструментов ЕПВО в систему образования.

Страница содержит только общее описание Болонского процесса и ЕПВО, его цели и задачи, основные принципы формирования ЕПВО, перечень стран-участниц, основные декларации и коммюнике, ряд стандартов и руководств по инструментам ЕПВО. Однако говорить о том, что эта страница полноценно заменяет сайт, на котором бы размещалась и систематизировалась информация о реализации инструментов ЕПВО в системе высшего образования страны, не приходится. Навигация с главной страницы сайта РИВШ на страницу, посвященную ЕПВО, достаточно неудобна: из главного меню зайти на нее невозможно, а баннер, ведущий на эту страницу, размещен не на первом экране сайта. На этой странице не опубликована и не упоминается Дорожная карта по реформированию высшего образования Беларуси, а раздел «Нормативная правовая база» содержит 2 документа за 2009 и 2010 годы. Не опубликованы приказы, инструктивные письма Министерства образования, практически нет отчетов, новостей, аналитики, дискуссионных материалов и других собственных публикаций. Раздел «Студентам о Болонском процессе и Европейском пространстве высшего образования» заявлен, но не существует.

Достаточно простая задача по представлению на сайтах вузов их работы в сфере внедрения инструментов ЕПВО или хотя бы общей справочной информации о ЕПВО и Болонском процессе для большинства белорусских вузов также оказалась трудновыполнимой: 44 вуза из 54, участвовавших в мониторинге, так и не завершили эту работу спустя год после присоединения Беларуси к ЕПВО. Из 10 вузов, сделавших попытку выполнить поручение Министерства образования, 7 подошли к задаче формально: копирование текстов с сайта РИВШ, отсутствие оригинальной информации, непонятная навигация. Большинство вузов, создавших нужный раздел, и некоторые из не создавших уже имеют на своих сайтах информацию, которая соответствует поручению министерства, однако она опубликована в разных разделах, не систематизирована и зачастую труднодоступна.

## **Выводы**

Министерство образования не в состоянии обеспечить эффективное реформирование законодательства, имплементирующего основные положения Дорожной карты, ввиду того, что изменения и дополнения в Кодекс об образовании, с одной стороны, не получили политической санкции со стороны руководства страны, с другой, блокируются нормами смежного законодательства, ответственность за которое несут другие министерства, не вовлеченные в процесс реформирования высшего образования.

Процесс подготовки и продвижения законодательных предложений по имплементации Дорожной карты осуществляется Министерством образования и другими органами государственной власти в условиях информационной закрытости и изоляции от основных стейкхолдеров высшего образования.

Власти не используют возможности экспертной помощи в реализации Дорожной карты для улучшения перспектив занятости выпускников вузов и учета новой ситуации на рынке труда.

Продолжаются академические репрессии, нарушения социальных прав студентов и выпускников вузов, нет заметных изменений в части расширения институциональной автономии.

## **Рекомендации членам AG2:**

- *Рекомендовать Министерству образования подготовить и согласовать с соответствующими органами государственного управления, стейкхолдерами высшего образования предложения по реформе смежного законодательства в целях полной имплементации Дорожной карты, а также провести общественное обсуждение этих предложений.*
- *Оказать помощь в разработке реальной замены анахроничной системы принудительного распределения выпускников вузов системой улучшения перспектив трудоустройства выпускников вузов с учетом европейского опыта борьбы с молодежной безработицей.*
- *Для этого можно было бы обратиться к Европейской комиссии с предложением распространить программу ЕС «Занятость, профессиональное образование и обучение в Беларуси» (номер в Общей информационной системе по внешним сношениям (CRIS): 2014/030-979) на высшее образование.*
- *Оказать помощь в подготовке предложений Министерства образования по имплементации в законодательство Recommendation CM/Rec(2012)7, которые обеспечили бы расширение организационной, финансовой, кадровой и академической автономии белорусских университетов и защиту академической свободы студентов и преподавателей.*
- *Обсудить с белорусской стороной меры, которые до вступления в силу изменений в Кодекс об образовании, соответствующих Recommendation CM/Rec(2012)7, могли бы защитить лидеров независимых студенческих организаций от репрессий.*